

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICAS E AÇÕES DE INTELIGÊNCIA NO  
ENFRENTAMENTO DO CRIME ORGANIZADO

BRUNO DO VAL

**ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO COMBATE À MACROCRIMINALIDADE:**  
capacidades institucionais do Ministério Público Federal

RIO DE JANEIRO

2025

BRUNO DO VAL

**ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO COMBATE À MACROCRIMINALIDADE:**  
capacidades institucionais do Ministério Público Federal

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Especialista pelo Curso de Especialização em Políticas e Ações de Inteligência no Enfrentamento do Crime Organizado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Dr. Leonardo Geliski

RIO DE JANEIRO

2025



## **TERMO DE APROVAÇÃO**

### **ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO COMBATE À MACROCRIMINALIDADE: capacidades institucionais do Ministério Público Federal**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Políticas e Ações de Inteligência no Enfrentamento do Crime Organizado como requisito para obtenção do título de especialista.

Data de aprovação:

BANCA EXAMINADORA:

---

Orientador

Dr. Leonardo Geliski, Universidade Federal de Santa Catarina

---

Examinadora

Dra. Daiane Londero, Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Examinador

Ma. Anna Cruz, Escola de Inteligência/Agência Brasileira de Inteligência

---

Examinador

Daniel Azevedo Lôbo, SPPEA/PGR/Ministério Público Federal

## AGRADECIMENTO

Ao concluir esta etapa da minha trajetória acadêmica, reconheço, com profunda gratidão, o apoio e o suporte de minha família e amigos. Agradeço aos meus pais, pelo incentivo e cuidado ao longo da vida e, de modo especial, à Carla, ao Henrique e ao Lucas, pelo apoio incondicional e pelas inúmeras demonstrações de amor, paciência e compreensão ao longo desta jornada.

Registro meu agradecimento ao Professor Dr. Leonardo Geliski, orientador desta pesquisa, pela disponibilidade, pelas orientações qualificadas e pelo incentivo permanente ao longo do desenvolvimento deste trabalho. Agradeço também à Professora Daiane Londero, que, além de docente, é colega de profissão e amiga, pela generosidade, pela escuta atenta e pelas contribuições que ultrapassam o espaço da sala de aula.

Expresso um agradecimento especial a Anna Cruz, diretora da Escola de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência, pelo profissionalismo, pela abertura ao diálogo e pela constante disposição em compartilhar conhecimento, o que foi fundamental para o amadurecimento das reflexões aqui apresentadas. Agradeço, igualmente, ao Procurador da República, Dr. Daniel Lôbo, por levar adiante o desafio de instituir um Sistema de Inteligência no âmbito do Ministério Público Federal, em conjunto com o respectivo Grupo de Trabalho, iniciativa que inspira e fortalece a construção de uma inteligência ministerial robusta e de caráter estratégico para a instituição.

Um agradecimento muito especial é devido aos Procuradores da República e Servidores do GAECO-MPF/RJ, em especial aos amigos do Núcleo de Pesquisa e Análise, o NUPEA, pela dedicação, pela doação pessoal e pelo elevado profissionalismo com que desempenham a atividade investigativa e persecutória de enfrentamento a este fenômeno criminal complexo, diante do qual atuam com coragem, técnica e compromisso institucional.

Agradeço, ainda, ao Ministério Público Federal pelo financiamento que possibilitou a realização desta pesquisa e pela oportunidade de integrar o seu quadro de profissionais de inteligência, instituição da qual me orgulho imensamente.

Registro, também, minha gratidão aos amigos da Especialização, pelos debates calorosos e pelas contribuições advindas de suas múltiplas perspectivas profissionais – policiais, membros e servidores do Ministério Público, advogados, médicos e acadêmicos –, que enriqueceram de forma decisiva minha formação e o desenvolvimento deste trabalho.

Por fim, ressalto que todas as análises, conclusões e posicionamentos aqui apresentados são de minha exclusiva responsabilidade e não representam, necessariamente, a posição institucional do Ministério Público Federal.

## RESUMO

O presente estudo examina a atividade de inteligência como componente estratégico indispensável ao enfrentamento da macrocriminalidade organizada no Brasil. Toma como objeto o Ministério Público Federal (MPF) e analisa de que modo a recente institucionalização da atividade de inteligência, por meio da Doutrina, do Sistema de Inteligência do Ministério Público (SIMP) e da Política Nacional de Inteligência do Ministério Público (PNIMP), contribui para constituir capacidades institucionais especializadas voltadas à atuação em ambientes complexos, marcados por opacidade informacional, estruturas ilícitas adaptativas e dinâmicas transnacionais. O problema de pesquisa que orienta o estudo consiste em compreender como a inteligência, ao ser normativamente estruturada, transforma-se em capacidade institucional capaz de qualificar a atuação finalística do MPF no combate à macrocriminalidade organizada. Para isso, mobiliza-se a literatura contemporânea dos Estudos de Inteligência. Os achados indicam que a inteligência ministerial se consolida como capacidade institucional a partir de três dimensões integradas: como instituição, ao estruturar um arranjo federativo que articula órgãos centrais de inteligência; como processo, ao organizar diretrizes, estratégias e ciclos de planejamento que orientam prioridades e fluxos analíticos; e como produto, ao entregar conhecimentos estratégicos, táticos e operacionais que qualificam a tomada de decisão e ampliam a capacidade antecipatória da instituição. O estudo conclui que, ao produzir conhecimento qualificado, rastreável e orientado ao futuro, a atividade de inteligência fortalece a autonomia cognitiva do MPF e aprimora sua capacidade de enfrentar de maneira mais eficiente e estratégica a macrocriminalidade organizada.

**Palavras-chave:** Atividade de inteligência; Ministério Público Federal; Macrocriminalidade Organizada; Inteligência Ministerial; Capacidades Institucionais.

## ABSTRACT

The present study examines intelligence activity as an indispensable strategic component for confronting organized macro-criminality in Brazil. Its object is the Federal Prosecution Service (MPF), and it analyzes how the recent institutionalization of intelligence activity—through the Doctrine, the Intelligence System of the Prosecution Service (SIMP), and the National Intelligence Policy of the Prosecution Service (PNIMP)—contributes to the formation of specialized institutional capacities aimed at operating in complex environments marked by informational opacity, adaptive illicit structures, and transnational dynamics. The research problem guiding the study consists in understanding how intelligence, once normatively structured, becomes an institutional capability capable of enhancing the MPF's finalistic performance in combating organized macro-criminality. To this end, the study mobilizes contemporary literature from Intelligence Studies. The findings indicate that ministerial intelligence consolidates itself as institutional capacity through three integrated dimensions: as institution, by structuring a federative arrangement that links central intelligence bodies; as process, by organizing directives, strategies, and planning cycles that orient priorities and analytical flows; and as product, by delivering strategic, tactical, and operational knowledge that qualifies decision-making and expands the institution's anticipatory capacity. The study concludes that, by producing qualified, traceable, and future-oriented knowledge, intelligence activity strengthens the MPF's cognitive autonomy and improves its ability to confront organized macro-criminality in a more efficient and strategic manner.

**Keywords:** Intelligence activity; Federal Prosecution Service; Organized Macro-criminality; Ministerial Intelligence; Institutional Capacities.

**LISTA DE SIGLAS**

<b>ABIN</b>	Agência Brasileira de Inteligência
<b>AI</b>	Atividade de Inteligência
<b>ACT</b>	Acordo de Cooperação Técnica
<b>AI</b>	Atividade de Inteligência
<b>CGIMP</b>	Comitê Gestor da Atividade de Inteligência no Ministério público
<b>CNMP</b>	Conselho Nacional do Ministério Público
<b>CSMPF</b>	Conselho Superior do Ministério Público Federal
<b>DAPC</b>	Departamento de Inteligência do Ministério Público
<b>EDD</b>	Estado Democrático de Direito
<b>ENIMP</b>	Estratégia Nacional de Inteligência do Ministério Público
<b>ENINT</b>	Estratégia Nacional de Inteligência
<b>ESINT</b>	Escola de Inteligência
<b>ESMPU</b>	Escola Superior do Ministério Público da União
<b>GAECO</b>	Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado
<b>MP</b>	Ministério Público
<b>MPDFT</b>	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
<b>MPE</b>	Ministério Público Estadual
<b>MPF</b>	Ministério Público Federal
<b>MPM</b>	Ministério Público Militar
<b>MPU</b>	Ministério Público da União
<b>PEN-MP</b>	Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público
<b>PGR</b>	Procuradoria Geral da República
<b>PNI</b>	Política Nacional de Inteligência
<b>PNIMP</b>	Política Nacional de Inteligência do Ministério Público
<b>PNISP</b>	Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública
<b>PR</b>	Procuradoria da República
<b>PRM</b>	Procuradoria da República no Município

<b>PRR</b>	Procuradoria Regional da República
<b>SIMP</b>	Sistema de Inteligência do Ministério Público
<b>SISBIN</b>	Sistema Brasileiro de Inteligência
<b>UF</b>	Unidade da Federação

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
2. ABORDAGEM TEÓRICA: da capacidade institucional à atividade de inteligência no Ministério Público .....	21
2.1. CAPACIDADES INSTITUCIONAIS: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E APLICAÇÃO AO MPF .....	21
2.2. O MPF E O ENFRENTAMENTO À MACROCRIMINALIDADE ORGANIZADA .....	23
2.3. A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA SOB A PERSPECTIVA DOS ESTUDOS DE INTELIGÊNCIA .....	26
3. ANÁLISE E DISCUSSÃO: Inteligência no Ministério Público Federal como Instituição, Processo e Produto .....	29
3.1. A INTELIGÊNCIA COMO INSTITUIÇÃO: Estrutura, Arquitetura e Abrangência do SIMP.....	29
3.2. INTELIGÊNCIA COMO PROCESSO: articulação política, prioridades estratégicas e dinâmica interna .....	34
3.3. INTELIGÊNCIA COMO PRODUTO: conhecimentos, análises e metodologias .....	41
4. CONCLUSÕES FINAIS .....	47
REFERÊNCIAS .....	50

**LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 1.</b> Objetivos do Planejamento Estratégico Nacional do MP (2020-2029).....	30
<b>Quadro 2.</b> Capacidades da Institucionais Política Nacional de Inteligência do Ministério Público.....	36
<b>Quadro 3.</b> Ameaças definidas pelas políticas de inteligência .....	40

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Composição do Sistema de Inteligência do MP com base no CGIMP .....	32
<b>Figura 2.</b> Divisão funcional entre as fases políticas e técnicas no processo de requisição e produção de conhecimento. ....	39
<b>Figura 3.</b> Tipos de conhecimento e propósito do conhecimento de inteligência em relação ao tempo .....	43
<b>Figura 4.</b> Inteligência, contrainteligência e segurança institucional.....	45

## 1. INTRODUÇÃO

A atividade de inteligência, tradicionalmente associada a órgãos do Poder Executivo e a estruturas de segurança estatal, também se manifesta em outras burocracias públicas, incluindo aquelas que compõem o Sistema de Justiça brasileiro. No caso brasileiro, o Ministério Público passou a incorporar de maneira explícita, nos últimos anos, instrumentos normativos, estruturas organizacionais e políticas específicas destinadas à atividade de inteligência. Assim, compreender como a inteligência ingressa na agenda institucional do Ministério Público brasileiro e se desdobra no Ministério Público Federal (MPF) é essencial para analisar seu potencial como capacidade institucional voltada ao fortalecimento da tomada de decisão estratégica e da persecução penal no enfrentamento da macrocriminalidade organizada.

A maior parte do objeto de atuação dos órgãos responsáveis por funções de governo demanda pouca elaboração conceitual para que suas atribuições sejam compreendidas pela sociedade. Esse, porém, não é o caso da atividade de inteligência. Como observa Lowenthal (2020, p. 2), trata-se de um campo de atuação cercado de ambiguidades e frequentemente mal compreendido. Ainda que a atividade de inteligência esteja presente, de forma explícita ou implícita, no funcionamento cotidiano de diversas instituições estatais, como forças policiais, órgãos de persecução penal, estruturas de defesa e diplomacia.

Compreender a inteligência, no entanto, é condição indispensável para avaliar seu papel no Estado contemporâneo. As democracias mais estáveis e as economias mais desenvolvidas do sistema internacional mantêm robustas estruturas de inteligência, seja sob a forma de serviços especializados, seja por meio de unidades temáticas que apoiam diferentes funções de governo<sup>1</sup>. Isso decorre do fato de que a atividade de inteligência constitui um mecanismo estratégico de gestão da incerteza. Por meio desta atividade, objetiva-se produzir conhecimento que permita potencializar as capacidades de identificar riscos, antecipar ameaças e subsidiar decisões que afetam diretamente a segurança nacional, a estabilidade institucional e o funcionamento do sistema de justiça.

Diante da capacidade que a atividade de inteligência possui de potencializar a atuação de instituições estatais por meio da produção de conhecimento qualificado, não surpreende que

---

<sup>1</sup> De acordo com a Doutrina da Atividade de Inteligência brasileira, a estrutura do Sistema Nacional de Inteligência compreende dois tipos institucionais: frações de inteligência e serviços de inteligência. As frações de inteligência correspondem a unidades especializadas localizadas em órgãos cuja atividade-fim não é a inteligência, mas que necessitam dessa função para apoiar suas missões institucionais. Já os serviços de inteligência são órgãos cuja atividade-fim é a própria produção de inteligência, possuindo atribuições permanentes e estrutura dedicada exclusivamente a essa finalidade (BRASIL, 2023)

discursos públicos frequentemente associem falhas governamentais a “falhas de inteligência” (Jervis, 2011). Trata-se de uma narrativa recorrente: diante de crises de segurança, erros de antecipação ou problemas de coordenação estatal, a deficiência de inteligência é mobilizada como explicação imediata. Os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil impõem, diretamente, algumas limitações à atividade de inteligência ao elegerem como fundamentos a soberania nacional (art. 1º) e, no plano externo, a não intervenção e a solução pacífica dos conflitos como princípios que regem as relações internacionais do País (BRASIL, 1988, art. 4º). Ainda assim, no debate público, observa-se que dificuldades enfrentadas pelo Estado no combate ao crime organizado são com frequência atribuídas à insuficiência de investimentos em inteligência policial, a déficits de compartilhamento de informações entre órgãos e a falhas analíticas que comprometeriam a avaliação de riscos e vulnerabilidades institucionais.

Nesse cenário, investimentos adequados — ou sua ausência — em capacidades institucionais voltadas à atividade de inteligência aparecem simultaneamente como solução e como causa dos problemas associados ao desempenho de funções essenciais do Estado. Esse paradoxo, no qual a atividade de inteligência é acionada tanto para explicar falhas quanto para legitimar expectativas de desempenho, evidencia sua centralidade no assessoramento estratégico, tático e operacional das instituições públicas. Em outras palavras, a inteligência emerge como componente crítico da capacidade estatal, ao mesmo tempo em que sua precariedade é utilizada como explicação para disfunções decisórias, operacionais e institucionais.

Por força constitucional<sup>2</sup>, a atividade de inteligência no Brasil encontra-se resumida a função informacional. Isso quer dizer que as funções executórias da atividade de inteligência, que em alguns casos se dedicam a criar eventos ou a influenciar situações em benefício do seu patrocinador, no contexto brasileiro só é admitida o exercício da função executória para a contraposição de ameaças pela contrainteligência, ou do elemento de operações associado a função informacional do ramo de inteligência.

Diante disso, é comum que a definição de inteligência veiculada pelas normas que regem a atividade de inteligência no Brasil a definam como o “exercício permanente de ações especializadas destinadas à produção, difusão, salvaguarda e proteção de dados,

---

<sup>2</sup> Os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil impõem, diretamente, algumas limitações a atividade de inteligência ao elegerem como fundamentos a soberania nacional (Art. 1º) e a não intervenção e a solução pacífica dos conflitos como princípios fundamentais que regem as relações internacionais do Brasil (BRASIL, 1988, art. 4º).

conhecimentos”. Enquanto a produção de inteligência fica geralmente a cargo do elemento de análise junto ao ramo de inteligência, a proteção desse conhecimento e ativos fica a cargo do ramo de contrainteligência. O elemento de operações, nesse sentido, subsidia ambos os ramos, seja realizando buscas de dados não disponíveis ou operações de contraposição a ameaças aos ativos institucionais ou interesses do Estado. No entanto, é necessário observar algumas peculiaridades sobre a dinâmica relacionada a atividade de inteligência no contexto brasileiro, para que possamos discuti-la no contexto do Ministério Público.

No Brasil, a compreensão dessa dinâmica exige olhar para o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) como um arranjo organizacional amplo, composto não apenas pelo seu serviço de inteligência, a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), criada pela Lei 9.883/1999, mas também para um conjunto de órgãos que desempenham a atividade como função de apoio, segundo a classificação doutrinária vigente, ou como meio de suporte a execução de sua atividade-fim.

É nesse segundo grupo que se insere o Ministério Público (MP). Embora não desempenhe a inteligência como atividade finalística, a instituição opera em um ambiente decisório complexo, marcado por elementos adversos organizados, transnacionais e especializados em ocultar suas ações (sobretudo nos campos da corrupção, da lavagem de dinheiro e das organizações criminosas).

O Ministério Público, como função essencial à justiça, tem atribuições que extrapolam o campo penal. Nos termos do art. 127 da Constituição Federal, cabe-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o que se traduz em um amplo espectro de atuação nas esferas cível e criminal. No âmbito cível, o MP atua, entre outros temas, na tutela de direitos difusos e coletivos (meio ambiente, consumidor, patrimônio público e social), na proteção de minorias e grupos vulneráveis, na defesa de direitos fundamentais e na fiscalização da constitucionalidade de leis e atos normativos. Soma-se a isso o exercício do controle externo da atividade policial e a participação em processos administrativos e judiciais de natureza variada, o que evidencia a natureza multifacetada da instituição e a diversidade de agendas, objetos e instrumentos que integram o seu cotidiano institucional.

Dentro dessa amplitude de atribuições, o presente trabalho realiza um recorte específico sobre o escopo penal da atuação ministerial, especialmente nas áreas de combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e às organizações criminosas. É nesse domínio que o MP se aproxima mais diretamente do universo da inteligência de Estado, seja como usuário intensivo de informações sensíveis produzidas no escopo da atividade investigativa no âmbito de

Procedimentos Investigatório Criminal, seja como ator que, na prática, desenvolve capacidades próprias de análise, produção e proteção de conhecimento voltado ao enfrentamento de atores adversos complexos. As normativas abordadas neste trabalho, conforme veremos mais adiante, privilegiam o desenvolvimento de capacidades institucionais de enfrentamento ao crime organizado.

A própria natureza da criminalidade organizada, conforme será abordado mais adiante, faz com que o MP dependa de conhecimento antecipatório, métodos analíticos formais de produção sistemática de conhecimentos de inteligência para reduzir incertezas, orientar investigações e subsidiar a tomada de decisões estratégicas no desempenho de suas funções constitucionais.

É diante desse contexto que, nos anos de 2023 e 2024, essa temática da atividade de inteligência ingressa formalmente na agenda nacional do Ministério Público Brasileiro por meio das Resoluções nº 260/2023 (CNMP, 2023) e nº 292/2024 (CNMP, 2024) do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Essas normativas buscam instituir e implementar a Doutrina de Inteligência, a Política de Inteligência Nacional de Inteligência do Ministério Público (PNIMP) e o Sistema de Inteligência do Ministério Público (SIMP). Esse movimento normativo nacional foi um importante avanço no desenvolvimento de capacidades institucionais para gestão desses órgãos e de suas atividades executórias, sobretudo aquelas relacionadas ao combate a macrocriminalidade organizada.

Esse avanço torna-se ainda mais significativos, quando identificamos que tais atos normativos são desdobramentos do Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público (PEN-MP/2020–2029). Sua relevância reside no fato de que a partir de sua publicação, a atividade de inteligência passa a compor formalmente a agenda estratégica da instituição, inaugurando um novo arranjo organizacional voltado ao enfrentamento ainda mais qualificado da criminalidade complexa.

O aperfeiçoamento da atividade de inteligência, nesse contexto, aparece em destaque, ao inaugurar o primeiro dos seis objetivos transversais definidos pelo PEN-MP/2020-2029<sup>3</sup>. Isso reflete nossa compreensão de que a inteligência constitui capacidade institucional estratégica. Sua adequada estruturação tem potencial de ampliar significativamente a atuação

---

<sup>3</sup> A lista de objetivos estratégicos veiculados pela PEN-MP 2020-2029, incluem: 1) aperfeiçoar a atividade investigativa e de inteligência do MP; 2) aprimorar a efetividade da persecução cível e penal, assegurando ainda direitos e garantias a acusados e vítimas; Consolidar a atuação ministerial integrada e estimular a articulação interinstitucional; 4) garantir a transversalidade dos direitos fundamentais em toda atividade ministerial; 5) Impulsionar a fiscalização do emprego de recursos públicos, a implementação de políticas públicas e o controle social; e 6) Intensificar o diálogo com a sociedade e fomentar a solução pacífica de conflitos.

resolutiva do Ministério Público no combate à corrupção, à criminalidade organizada e na garantia da implementação de políticas públicas.

Nesse contexto, a Doutrina, a Política e o Sistema de Inteligência do Ministério Público formam um eixo de fortalecimento institucional direcionado ao enfrentamento da macrocriminalidade organizada, ao oferecer novos recursos técnicos, organizacionais e procedimentais aos diferentes ramos do Ministério Público<sup>4</sup>. Dentre os diferentes ramos dessa instituição, neste estudo, dedica-se ao exame do Ministério Público Federal (MPF) como agência de persecução penal com atuação na Justiça Federal. É nesse cenário que se insere a identificação da atividade de inteligência como capacidade institucional para o combate a macrocriminalidade organizada dessa instituição.

Em suas atribuições constitucionais, especialmente na persecução de delitos de grande impacto, o MPF atua na investigação e responsabilização de crimes como corrupção, lavagem de dinheiro, delitos financeiros e infrações associadas às organizações criminosas com tráfico internacional de armas, drogas e pessoas. Essa tríade compõe o que a literatura denomina macrocriminalidade (Madeira; Geliski, 2024). Sob uma perspectiva instrumental, já que a PNIMP denomina como “instrumentos da atividade de inteligência”<sup>5</sup> ministerial, capacidades institucionais correspondem ao conjunto de prerrogativas e recursos legais, normativos, humanos, tecnológicos, orçamentários e relacionais, mobilizados para o desempenho das atribuições de determinado órgão (Londero, 2021). Seu mapeamento envolve distinguir capacidades exógenas, derivadas de decisões externas como legislações e normas estruturantes, e capacidades endógenas, vinculadas à autonomia administrativa interna, à profissionalização e à especialização institucional.

Embora as resoluções do CNMP ampliem o ambiente político-normativo autorizador da atividade de inteligência, sua transformação em capacidade institucional efetiva depende de decisões internas de cada ramo ministerial, como a criação de unidades especializadas, a definição de fluxos próprios, a capacitação de servidores e a incorporação de tecnologias adequadas.

Nesse sentido, algumas dessas capacidades institucionais poderiam ser compreendidas como endógenas se considerada perspectiva do CNMP e do ministério público de maneira ampla, mas seriam exógenas se considerado um ramo específico, como no caso do Ministério

---

<sup>4</sup> Segundo o Art. 128 da Constituição Federal do Brasil, O Ministério Público abrange: I - o Ministério Público da União, que compreende: a) o Ministério Público Federal; b) o Ministério Público do Trabalho; c) o Ministério Público Militar; d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; II - os Ministérios Públicos dos Estados.

<sup>5</sup> Item 5 do Anexo I da Resolução CNMP nº 292/2024

Público Federal (MP). O próprio Sistema de Inteligência do Ministério Público é um exemplo dessa dupla dimensão, já que se trata de uma capacidade institucional interna ao MP e externa ao MPF, mas que na medida em que seja instituído um Sistema de Inteligência do Ministério Público Federal, esse sistema de inteligência ministerial passaria a ser considerado uma capacidade institucional endógena a partir de sua perspectiva.

No plano jurídico mais amplo, o Sistema de inteligência do Ministério Público foi instituído como elemento de articulação entre os ramos que o compõe e o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), instituído pela Lei nº 9.883/1999 e reorganizado pelo Decreto nº 11.693/2023. No mesmo sentido, encontramos a Política Nacional de Inteligência do Ministério Público referindo-se às diretrizes da Política Nacional de Inteligência (PNI), instituída pelo Decreto nº 8.793/2016, e da Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública (PNISP), Decreto nº 10.777/2021, no sentido de compreender elementos de complementaridade em relação ao campo de atuação dos diversos órgãos e perfis institucionais, nem sempre diretamente relacionado às matrizes históricas da atividade de inteligência, como a diplomacia, defesa e policiamento interno<sup>6</sup>.

Historicamente vinculada a órgãos do Poder Executivo, atualmente a atividade de inteligência é exercida pela Abin, na qualidade de órgão central do Sisbin, e por outros órgãos com competências relativas à governabilidade, à defesa externa, à segurança interna e às relações exteriores do País, categorizados como órgãos permanentes, dedicados, associados e órgãos federados<sup>7</sup>.

Com exceção da Abin, único serviço de inteligência stricto sensu, todos os demais órgãos, inclusive o Ministério Público, atuam por meio de frações de inteligência, cuja atuação deve observar padrões normativos nacionais, como a Doutrina e Política Nacional de Inteligência, que orientam a atividade de forma ampla, e a Política de Inteligência de Segurança Pública de forma específica, os órgãos do MP são orientados pela Doutrina e Política Nacional de Inteligência do Ministério Público.

Assim, compreender como a atividade de inteligência ingressa na agenda institucional do Ministério Público brasileiro e se desdobra na agenda do Ministério Público Federal, é essencial para identificar seu potencial de fortalecimento das capacidades de tomada de decisão estratégica e de persecução penal no contexto de combate a macrocriminalidade organizada.

---

<sup>6</sup> De acordo com Michael Herman (1996), as matrizes históricas da atividade de inteligência encontram relação com as relações externas, a defesa externa e a segurança interna.

<sup>7</sup> O Decreto no 11.693/2023, veiculado como “Novo Sisbin” (re)organizou o Sistema em novas categorias, além de criar câmaras temática para interlocução com instituições que não compõem o Poder Executivo, como os órgãos do Sistema de Justiça e o próprio MP.

Diante desse cenário, o presente estudo parte da seguinte questão central: A atividade de inteligência pode ser considerada uma capacidade institucional do Ministério Público Federal para o enfrentamento da macrocriminalidade organizada?

Dentro desse contexto de normatização da atividade de inteligência, e para responder o problema de pesquisa deste estudo, adota-se como objetivo geral deste trabalho a identificação, à luz dos estudos de inteligência e dos marcos normativos nacionais, da forma como a atividade de inteligência pode ser caracterizada como uma capacidade institucional do MPF no combate ao crime organizado. De forma complementar, busca-se mapear a estrutura da atividade de inteligência ministerial após a Resolução nº 292/2024; descrever sua operacionalização no cotidiano institucional a luz das normas e dos Estudos de Inteligência; e propor um fluxograma representativo das etapas da atividade de inteligência ministerial.

O estudo adota uma matriz institucionalista, articulada à literatura sobre capacidades institucionais, estudos de inteligência e macrocriminalidade organizada, com metodologia qualitativa baseada na análise documental das normativas que disciplinam a política de inteligência do Ministério Público brasileiro e que demarcam o ingresso desse tipo atividade como uma das atribuições do Ministério Público Federal.

Além desta introdução, o artigo está organizado da seguinte forma: a segunda seção apresenta a abordagem teórica sobre capacidades institucionais, o combate à macrocriminalidade pelo Ministério público Federal e uma compreensão sobre a atividade de inteligência sob o enfoque dos estudos de inteligência; a terceira seção discute o potencial da atividade de inteligência como capacidade institucional endógena ao MPF; e a última seção apresenta conclusões, reflexões e sugestões para pesquisas futuras.

## **2. ABORDAGEM TEÓRICA: da capacidade institucional à atividade de inteligência no Ministério Público**

### **2.1. CAPACIDADES INSTITUCIONAIS: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E APLICAÇÃO AO MPF**

As capacidades institucionais, conforme definidas pela literatura de políticas públicas e adotadas por Londero (2021), referem-se ao conjunto de prerrogativas e recursos de que dispõe um órgão do Estado para executar de modo efetivo as funções que lhe foram atribuídas. Na formulação instrumental adotada pela autora, capacidades incluem poderes formais, orçamento, pessoal, expertise, especialização, coordenação e rotinas administrativas (FUKUYAMA, 2013 apud LONDERO, 2021, p. 43).

Trata-se, portanto, da soma dos meios normativos, organizacionais, técnicos e materiais, que permitem ao órgão transformar mandato legal em ação efetiva. Ao enfatizar essa dimensão, Londero argumenta que o desempenho do Ministério Público Federal (MPF) no combate à corrupção é indissociável do processo de desenvolvimento gradual de suas capacidades institucionais ao longo de três décadas.

A partir dessa definição, as capacidades podem ser examinadas em duas perspectivas distintas, porém complementares: as capacidades institucionais exógenas e as capacidades institucionais endógenas. Essa distinção é utilizada para demonstrar que parte da transformação do MPF decorreu de fatores alheios à sua própria vontade institucional, enquanto outra parte resulta de decisões internas tomadas por seus órgãos dirigentes (LONDERO, 2021, p. 45-46).

As capacidades exógenas dizem respeito a fatores cuja produção depende predominantemente de atores externos ao Ministério Público, ao passo que as capacidades institucionais endógenas decorrem de escolhas internas, ligadas à sua própria dinâmica organizacional e autonomia constitucional.

Capacidades institucionais exógenas abarcam reformas legais, poderes formais, dotações orçamentárias e expansão de cargos. Isto é, mudanças estruturais que somente podem ser implementadas mediante deliberação de atores externos, como Congresso Nacional, Presidência da República, órgãos de controle e, em certos casos, o próprio Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Em termos normativos, essa perspectiva revela uma peculiaridade. Embora o CNMP seja parte da estrutura do Ministério Público brasileiro, suas resoluções possuem caráter exógeno em relação ao MPF, exigindo internalização por meio de ato próprio, como resoluções

do Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF) ou portarias da Procuradoria-Geral da República. Assim, mesmo quando produzidas por um órgão do Ministério Público, tais normas podem permanecer formalmente externas ao processo decisório do MPF e de seu contexto de sua atuação.

Por sua vez, as capacidades institucionais endógenas dizem respeito ao conjunto de decisões e arranjos organizacionais que dependem exclusivamente da iniciativa interna da instituição. São exemplos de capacidades institucionais endógenas a definição de prioridades temáticas, a especialização de sua estrutura administrativa, o treinamento e a profissionalização de seus membros e servidores, a criação de núcleos temáticos/especializados, as rotinas de coordenação interna, a relação com outras instituições e a formação de forças-tarefa (LONDERO, 2021, p. 162–238).

No caso do Ministério Público, essas capacidades endógenas se beneficiam da autonomia administrativa e funcional conferida pela Constituição, mas, novamente, exibem uma natureza dual, já que uma diretiva produzida pelo CNMP pode ser endógena no plano sistêmico, mas ainda será exógena ao MPF enquanto não for formalmente internalizada. Esse é o caso, por exemplo, do Sistema de Inteligência do Ministério Público, que, embora seja endógeno ao MP (Anexo II da Resolução CNMP 292/2024), não é automaticamente endógeno ao MPF enquanto não incorporada por ato próprio.

Consideradas enquanto categorias analíticas, as capacidades institucionais exógenas podem ser classificadas por tipos e categorias. Entre os tipos de capacidades exógenas encontram-se: a capacidade legal ou formal, que decorre da definição constitucional e legislativa das competências do Ministério Público; a capacidade organizacional, relativa à estrutura administrativa, unidades especializadas e desenho institucional; a capacidade orçamentária, referente à disponibilidade de recursos financeiros; a capacidade de pessoal, associada ao dimensionamento e à expansão de membros e servidores; e a capacidade normativa externa, composta por normas produzidas por atores fora da estrutura decisória do MPF, como leis, decisões judiciais e resoluções do CNMP. Já as categorias analíticas dessas capacidades incluem incrementos legislativos, reformas processuais, ampliação de prerrogativas e alocação de orçamento e cargos. A combinação desses elementos é elemento decisivo para o salto quantitativo e qualitativo da atuação do MPF em áreas como corrupção, lavagem de dinheiro e combate ao crime organizado.

No que tange às capacidades institucionais endógenas do Ministério Público Federal, elas podem ser organizadas em seis categorias principais: coordenação interinstitucional e interna; especialização; expertise e treinamento; interação com redes; mobilização institucional;

e seleção de prioridades. Essas categorias se articulam com os **tipos de capacidades** propostos por Fukuyama – poderes formais, orçamento, pessoal, expertise, especialização, coordenação e rotinas administrativas, utilizados por Londero como matriz interpretativa para compreender o desenvolvimento estrutural do Ministério Público Federal no combate à corrupção (2021, p. 43–47). A partir dessa estrutura analítica, torna-se possível compreender como as capacidades formais, organizacionais e operacionais podem articular-se com as capacidades específicas da atividade de inteligência, recém-institucionalizada no Ministério Público brasileiro.

A atividade de inteligência, ao fornecer conhecimento especializado, técnicas de análise estruturada e assessoramento estratégico, tende a reforçar as capacidades endógenas do órgão já existentes. De modo importante, as capacidades endógenas desenvolvidas para a inteligência – como métodos de análise, equipes temáticas e rotinas de monitoramento apresentam o potencial de gerarem *spillovers* positivos para outras áreas institucionais do MPF, especialmente aquelas voltadas à investigação e persecução penal.

Por fim, essa abordagem teórica permite compreender o desenvolvimento de capacidades institucionais como um processo incremental, cumulativo e adaptativo, no qual elementos externos e internos se reforçam mutuamente. A institucionalização da atividade de inteligência no âmbito do Ministério Público insere-se nesse processo como nova dimensão de fortalecimento institucional, dotada de potencial para ampliar a capacidade estratégica da instituição em temas como corrupção, lavagem de ativos, organizações criminosas e crimes transnacionais.

Na próxima seção será dedicada a examinar o papel do MPF no enfrentamento da macrocriminalidade organizada, articulando capacidades institucionais e atividade de inteligência como pilares de uma atuação mais efetiva e tecnicamente qualificada.

## 2.2. O MPF E O ENFRENTAMENTO À MACROCRIMINALIDADE ORGANIZADA

O Ministério Público brasileiro, e especialmente o Ministério Público Federal (MPF), consolidou-se como ator central no enfrentamento ao crime em suas manifestações mais complexas, diversificadas e estruturalmente ancoradas.

Como demonstram Londero (2021), Geliski (2025) e Madeira & Geliski (2024), a atuação do MPF não pode ser analisada apenas a partir de seu protagonismo na persecução penal, mas deve ser compreendida como parte de um arranjo institucional mais amplo, no qual a instituição desempenha papel estratégico na contenção de ameaças sistêmicas ao Estado e à ordem pública.

A Constituição de 1988 conferiu ao MPF um mandato robusto para tutelar interesses difusos, reprimir crimes contra a União e proteger o regime democrático de direito. Tais incumbências, por sua própria natureza, inserem o órgão no núcleo das instituições responsáveis por enfrentar formas de criminalidade que ultrapassam o plano individual e assumem feições estruturadas e transnacionais.

É nesse contexto que emerge a noção de macrocriminalidade. Compreendida como a convergência entre corrupção sistêmica, lavagem de dinheiro e infrações penais cometidas por organizações criminosas, trata-se de um fenômeno que combina alta complexidade financeira, redes ilícitas internacionalizadas e capacidade de infiltração de criminosos nas estruturas Estado, seja elas executivas, legislativas ou judiciárias (Geliski, 2025; Madeira, Geliski, 2024; Rose-Akerman, Palifka, 2016).

A literatura demonstra que o MPF desenvolveu, ao longo das últimas décadas, mecanismos especializados para atuar nesse campo, com destaque para a criação dos Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado do Ministério Público Federal (GAECO-MPF). Diferentemente dos Ministérios Públicos estaduais, que internalizaram tais estruturas ainda nos anos 1990, o MPF optou por uma implementação mais tardia e gradual, ajustada às suas especificidades constitucionais e estruturais.

Essa escolha refletiu-se, conforme Londero (2021) e Geliski (2025), em um modelo de expansão incremental das capacidades institucionais do órgão, no qual a especialização temática e a construção de expertises de atuação resultam de decisões endógenas acumuladas ao longo do tempo. Nesse sentido, podemos considerar a Resolução CSMPF nº 146/2013 (CSMPF, 2013), que criou o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado no MPF (GAECO-MPF), como um exemplo relevante desse processo.

Embora a Resolução CSMPF nº 146/2013 (CSMPF, 2013) tenha sido o primeiro ato normativo a prever formalmente a atuação estruturada contra o crime organizado no âmbito federal, sua implementação concreta ocorreu apenas na década seguinte, evidenciando que o movimento de internalização de capacidades institucionais somente se efetiva quando condições internas — como disponibilidade de pessoal, expertise acumulada, rotinas e mecanismos de coordenação — tornam-se minimamente adequadas para sustentar tais funções

Nesse contexto, é importante reconhecer que, apesar de já existirem menções à produção de conhecimento por unidades de inteligência em normas e regulamentos dos Ministérios Públicos Estaduais e do próprio MPF, a atividade de inteligência era, em grande medida, desempenhada de forma *ad hoc* e sem respaldo jurídico suficiente. Antes da estruturação normativa recente, o compartilhamento de conhecimentos sensíveis por outros

órgãos com o MP frequentemente dependia de redes pessoais de confiança, expondo membros e servidores a riscos e questionamentos. A criação do SIMP, a publicação da Doutrina de Inteligência e a divulgação das diretrizes gerais da PNIMP alteram esse cenário ao fornecer segurança jurídica, delimitar competências e institucionalizar fluxos formais de produção e intercâmbio de conhecimento. Trata-se de processo que não constitui fenômeno isolado: como demonstra Geliski (2025), diversas unidades estaduais já vinham, desde a década de 2010, estruturando manuais, núcleos e rotinas vinculadas à atividade de inteligência, muitas vezes articuladas aos Grupos de Atuação Especial no Combate ao Crime Organizado (GAECOs) e Assessorias de Segurança Institucional.

Nesse sentido, fica evidente que ao mencionar a troca de informações sensíveis e de coordenação com unidades dotadas de conhecimentos estratégicos, a Resolução nº 146/2016 antecipa, ainda que embrionariamente, a relevância que a atividade de inteligência poderia vir a assumir na estrutura institucional do MPF.

Essa relevância da atividade de inteligência no enfrentamento à macrocriminalidade aprofunda-se com a Resolução CSMPF nº 243/2025 (CSMPF, 2025), que criou o GAECO Nacional no âmbito do MPF, ao incorporar de modo mais explícito o componente da inteligência em sua redação. A resolução prevê ações voltadas ao monitoramento de contextos criminais complexos e cooperação com unidades de inteligência internas e externas, estabelecendo pontos de contato diretos com a atividade de inteligência ministerial (Resolução CNMP nº 292/2024).

Esses dispositivos revelam que o enfrentamento à macrocriminalidade exige, além da expertise investigativa, uma capacidade analítica especializada, que, mediante adoção de técnicas próprias, em consonância com um fluxo de produção de conhecimento estruturado permite antecipação de fenômenos e economia de esforços. Assim, a incorporação da inteligência não substitui as capacidades investigativas do GAECO, mas as potencializa, reforçando sua atuação estratégica e ampliando sua efetividade frente a fenômenos criminais de alta complexidade.

Desse modo, a compreensão do potencial que a atividade de inteligência pode agregar à atuação do MPF no combate à macrocriminalidade organizada requer a articulação de três dimensões:

1. **Capacidades institucionais historicamente desenvolvidas**, como autonomia funcional, expertise temática, estruturas especializadas e mecanismos de coordenação;

2. **Capacidades institucionais emergentes**, especialmente aquelas relacionadas à atividade de inteligência, cuja institucionalização recente (Res. 260/2023 - Doutrina de Inteligência do MP; Res. 292/2024 – Sistema e Política Nacional de Inteligência do MP) introduz novas formas de coleta, análise e produção de conhecimento estratégico e de suporte à atividade finalística do MPF; e
3. **Desafios impostos pela macrocriminalidade contemporânea**, que demandam integração permanente entre investigação, análise, cooperação interinstitucional (nacional e internacional), além da proteção institucional e antecipação de riscos.

Assim, a atividade de inteligência passa a ocupar posição central nesse arranjo, não apenas como suporte técnico, mas como componente estruturante das capacidades institucionais necessárias ao enfrentamento estratégico da macrocriminalidade. Essa articulação entre capacidades institucionais, especialização temática e produção de conhecimento constitui o ponto de convergência para a próxima seção, dedicada a examinar a atividade de inteligência sob a perspectiva dos estudos de inteligência, explorando seus métodos, racionalidades e potencialidades para fortalecer a atuação finalística do Ministério Público Federal.

### 2.3. A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA SOB A PERSPECTIVA DOS ESTUDOS DE INTELIGÊNCIA

A literatura especializada em Estudos de Inteligência consolidou, ao longo das últimas décadas, uma distinção analítica fundamental entre “estudos sobre inteligência” (*intelligence studies*) e “estudos para inteligência” (*studies for intelligence*)<sup>8</sup>. Essa diferenciação tem especial relevância para trabalhos que buscam compreender a atividade de inteligência como fenômeno conceitual, institucional e metodológico, como no caso desta pesquisa.

Enquanto estudos sobre inteligência ocupam-se de examinar a inteligência como objeto de conhecimento científico, adotando lentes explicativas e descritivas oriundas de diversas disciplinas das Ciências Sociais. Os estudos para inteligência concentram-se nas ferramentas, técnicas, métodos e capacidades necessárias ao aperfeiçoamento da prática da atividade pelos seus operadores, voltando-se ao fortalecimento do assessoramento estratégico prestado as diversas estruturas do Estado.

---

<sup>8</sup> Peter Gill (2009, p.212) propõe subdivisão similar ao desmembrar *Intelligence Theory* em: *theories of intelligence*; e *theories for intelligence*.

Essa distinção dialoga diretamente com a clássica formulação tripartite de Sherman Kent (1965), que compreende a inteligência simultaneamente como produto (conhecimento), processo (atividade) e organização (instituição). A partir dessa perspectiva, os estudos sobre inteligência buscam responder a perguntas estruturais: o que caracteriza o conhecimento de inteligência? Como se configuram suas instituições? De que modo a atividade se relaciona com dinâmicas políticas, burocráticas e decisórias? Em contraste, os estudos para inteligência dedicam-se a aprimorar a qualidade desse conhecimento por meio de métodos analíticos, protocolos técnicos, técnicas estruturadas e mecanismos de redução de vieses, orientados ao desempenho profissional.

No contexto desta pesquisa, essa distinção é especialmente útil porque permite duas entradas analíticas complementares. Ao descrever a atividade de inteligência e seus fundamentos, especialmente na interface de enfrentamento a macrocriminalidade organizada, o trabalho situa-se majoritariamente no campo dos estudos sobre inteligência, fornecendo ao leitor uma compreensão conceitual, institucional e comparada desse tipo de atividade (Kent, 1965).

A aproximação deste estudo com a literatura especializada em Estudos de Inteligência decorre da necessidade de compreender não apenas a dimensão normativa que institucionaliza a inteligência no Ministério Público, mas também o modo como essa atividade, ao ser operacionalizada, mobiliza métodos, rotinas e padrões analíticos próprios desse campo.

Nesse sentido, demonstrar como a inteligência se estrutura como capacidade institucional no Ministério Público — envolvendo a criação de instrumentos, a adoção de metodologias e a consolidação de rotinas especializadas — permite conectar o movimento de institucionalização observado no MPF aos pressupostos teóricos clássicos sobre inteligência como prática estatal, fortalecendo o vínculo entre as duas literaturas mobilizadas. Assim, a discussão teórica construída até aqui prepara o terreno para explorar uma segunda camada analítica: a compreensão da inteligência sob três prismas complementares, como instituição, como processo e como produto. Essa abordagem será central para as seções seguintes.

No plano institucional, será examinado o Sistema de Inteligência do Ministério Público (SIMP), considerado enquanto arranjo organizacional dotado de normas, estruturas e capacidades próprias. Já no plano processual, será analisada a atividade de inteligência em perspectiva dinâmica, destacando a articulação entre o corpo técnico e especializado, composto por seus servidores, e suas autoridades (procuradores, procuradores regionais, subprocuradores e Procurador-Geral da República), que operam o elemento político decisório no MPF e figuram como destinatários diretos do conhecimento produzido por seu corpo técnico encarregado da

atividade de inteligência ministerial. Finalmente, no plano do produto, a inteligência é concebida em sua função informacional, a partir da qual será discutido o método de produção do conhecimento, evidenciando como técnicas estruturadas e protocolos analíticos conferem rigor, rastreabilidade e segurança epistemológica ao assessoramento prestado pela inteligência.

Dessa forma, conjugando os binômios “estudos sobre inteligência” e “estudos para inteligência”, fornecemos a base conceitual necessária para articular as próximas etapas da análise. A partir dela, torna-se possível compreender como a inteligência, quando institucionalizada e metodologicamente estruturada, transforma-se em capacidade institucional estratégica, capaz de potencializar a atuação do Ministério Público no enfrentamento da macrocriminalidade organizada, tema que será aprofundado na próxima seção.

### **3. ANÁLISE E DISCUSSÃO: Inteligência no Ministério Público Federal como Instituição, Processo e Produto**

Esta seção articula a base teórico-conceitual construída anteriormente com a análise empírica dos marcos normativos e organizacionais recentemente adotados pelo Ministério Público. Para isso, a discussão é estruturada a partir de três dimensões analíticas centrais: a inteligência como instituição, a inteligência como processo e a inteligência como produto.

#### **3.1. A INTELIGÊNCIA COMO INSTITUIÇÃO: Estrutura, Arquitetura e Abrangência do SIMP**

Entre as diferentes concepções da atividade de inteligência, a dimensão da “inteligência como instituição” refere-se à existência de estruturas organizacionais, órgãos especializados e mecanismos de governança responsáveis por coordenar, orientar e padronizar a produção e o fluxo de conhecimento. No caso do Ministério Público, essa dimensão envolve a conformação do Sistema de Inteligência do Ministério Público (SIMP), a definição de unidades centrais de inteligência e a articulação com diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Para analisar a inteligência como instituição no âmbito do MPF, este estudo considera três elementos estruturantes: (i) a existência de órgãos específicos e centrais de inteligência; (ii) a conformação de um sistema articulado — o SIMP — responsável por integrar tais órgãos; e (iii) a adoção de normas, doutrinas e políticas que padronizam o exercício dessa atividade. Embora as Resoluções CNMP nº 260/2023 e nº 292/2024 representem o marco formal de incorporação da atividade de inteligência ao Ministério Público, esse eixo de atuação já se encontrava presente, ainda que de modo difuso, em instrumentos anteriores.

A Política de Segurança Institucional, instituída pela Resolução CNMP nº 156/2016, já incorporava elementos típicos de inteligência voltados à segurança orgânica. No âmbito do Ministério Público Federal, a Resolução CSMFP nº 143/2016, que criou os GAECOs no Ministério Público Federal, mencionava atividades de coleta, sistematização e compartilhamento de informações sensíveis, antecipando a necessidade de capacidades técnicas posteriormente formalizadas no campo da inteligência. Ademais, o Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público para o decênio 2020–2029 (CNMP, 2019) já estabelecia metas relacionadas à melhoria de fluxos informacionais, à cooperação interinstitucional e ao aperfeiçoamento da atividade de inteligência para o combate de organizações criminosas. Isso

reforça nossa percepção de que a agenda de inteligência já estava integrada às perspectivas estratégicas do Ministério Público, antes mesmo das resoluções do CNMP. No quadro abaixo, apresenta-se a compilação dos objetivos do planejamento estratégico que evidenciam esse argumento, a partir dos marcadores: perspectiva, objetivo, programa.

**Quadro 1. Objetivos do Planejamento Estratégico Nacional do MP (2020-2029)**

Perspectiva	Objetivo	Programa	Ação
RESULTADOS PARA A SOCIEDADE	Objetivo 1.1 Aperfeiçoar a atividade investigativa e de Inteligência do MP,	Desenvolvimento de planos de atuação nacional e regionais no combate às organizações criminosas	1. Atuação em rede de inteligência integrada entre MPs e/ou entre MPs e órgãos de segurança pública e sistema prisional; 2. Criação ou fortalecimento das estruturas de TI no combate ao crime organizado
		Fortalecimento da atividade investigativa e de inteligência no MP, com foco em cooperação, tecnologia e estruturação de núcleos	3. Criação ou fortalecimento de estrutura de execução especializada no combate ao crime organizado 4. Elaboração de diagnóstico integrado local, regional ou nacional por equipe técnica especializada sobre o crime organizado
	Objetivo 1.2 Aprimorar a efetividade da persecução cível e penal, assegurando ainda direitos e garantias a acusados e vítimas	Priorização da persecução à criminalidade organizada (tráfico de drogas e de armas, crimes econômicos, financeiros e tributários, crimes cibernéticos, crimes praticados por grupos de extermínio e milícias, entre outros) garantias a acusados e vítimas	7. Elaboração e implementação de programa de capacitação de membros e servidores para investigação e persecução de organizações criminosas e crimes correlatos 8. Aperfeiçoamento da apuração de eventuais evoluções patrimoniais e redes de relacionamento contratual nas investigações de crimes relacionados à corrupção
Objetivo 1.3 Consolidar a atuação ministerial integrada e estimular a articulação interinstitucional	Atuação integrada com instituições públicas e privadas no combate à corrupção e à improbidade administrativa	9. Fomento à integração de sistemas de informação e ferramentas tecnológicas utilizados na investigação de corrupção e improbidade administrativa 10. Capacitação de grupos específicos de combate à corrupção e defesa do patrimônio público 11. Fomento à criação de ambiente colaborativo de dados na área de segurança pública	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do PEN 2020-2029

Essa orientação estratégica encontra respaldo no Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público (2020–2029), cujos objetivos relacionados à inteligência estão sintetizados no Quadro 1. A institucionalização da atividade de inteligência no Ministério Público, consolidada pela Resolução nº 292/2024, permite compreender a inteligência não apenas como função especializada ou processo técnico, mas como instituição, isto é, um conjunto estável de estruturas, órgãos, normas e rotinas que conferem previsibilidade, coerência e permanência à atuação do MP nesse campo.

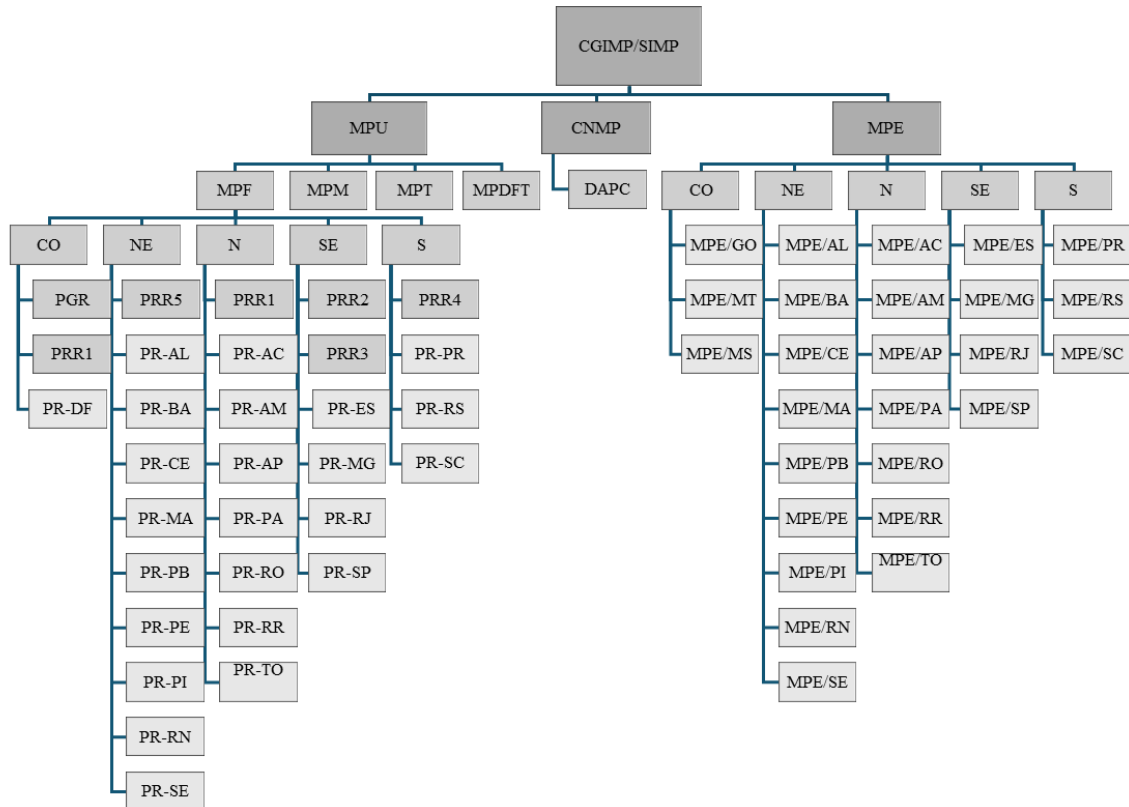
Sob essa perspectiva, a “inteligência como instituição” se expressa tanto na criação de órgãos específicos encarregados da produção e salvaguarda do conhecimento, quanto na conformação de um sistema organizacional articulado, o Sistema de Inteligência do Ministério Público (SIMP), que coordena, integra e normatiza o exercício dessa atividade. Nesse arranjo, os órgãos centrais de inteligência de cada ramo do Ministério Público constituem o núcleo institucional da inteligência no MP.

Apesar de o Anexo II da Resolução ter sido estabelecido como de acesso restrito, conforme consta no texto da norma, uma leitura atenta do Art. 3º da Resolução 292/2024 permite inferir a composição do Sistema de Inteligência do MP, tendo como referência a composição do Comitê Gestor de Inteligência do Ministério Público (CGIMP) no CNMP, conforme indicado na Resolução

O CGIMP é composto pelo Departamento de Análise e Produção do Conhecimento DAPC/CNMP, que opera como uma espécie de órgão central do SIMP encarregado de produzir, difundir e salvaguardar conhecimentos, bem como promover a integração do Sistema de Inteligência do Ministério Público. Além do DAP/CNMP, o CGIMP é composto pelas chefias dos órgãos centrais de inteligência de cada Ministério Público. Nesse sentido, a composição do SIMP tende a ser composta por todos os órgãos com assento no Comitê Gestor de Inteligência do MP. Logo, além da chefia do DAPC/CNMP, estarão presentes a chefia dos órgãos centrais de inteligência que compõe Ministério Público da União (MPU), que por sua vez é composto pelos ramos do Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público Militar (MPM), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), e dos outros 26 Ministérios Públicos das unidades da federação (MPE/UF).

Esse desenho organizacional revela a constituição de uma estrutura interacional capaz de coordenar, harmonizar e implementar a política nacional de inteligência. A abrangência nacional dessa arquitetura é ilustrada na Figura 1. A abrangência nacional da composição do CGIMP e, por analogia, do SIMP pode ser vista a partir do diagrama abaixo.

**Figura 1.** Composição do Sistema de Inteligência do MP com base no CGIMP



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa. A partir do diagrama de composição do Comitê Gestor de Inteligência do Ministério Público (CGIMP), integrado pelas chefias dos órgãos centrais de inteligência de cada ramo do Ministério Público, é possível visualizar a amplitude e a capilaridade do Sistema de Inteligência do Ministério Público (SIMP) em escala nacional. Essa configuração evidencia a opção por uma arquitetura federativa, policêntrica e cooperativa, distinta de modelos centralizados característicos de sistemas de inteligência vinculados exclusivamente ao Poder Executivo.

A estrutura projetada permite a formação de uma rede potencial de 30 órgãos centrais de inteligência, sendo quatro vinculados ao Ministério Público da União e vinte e seis aos Ministérios Públicos Estaduais. Ademais, a possibilidade de que cada ramo institua seu próprio subsistema ministerial de inteligência amplia ainda mais esse arranjo, favorecendo a constituição de uma rede institucional robusta de coordenação, cooperação técnica e intercâmbio informacional. Trata-se, portanto, de um modelo que combina autonomia federativa, padronização normativa e integração sistêmica, elementos essenciais para a consolidação de uma capacidade de inteligência compatível com a complexidade do mandato constitucional do Ministério Público e com os desafios contemporâneos da macrocriminalidade organizada.

No âmbito específico do Ministério Público Federal, essa estrutura federativa articula-se com sua expressiva capilaridade institucional, que se projeta em todos os Estados da federação e em diversos municípios por meio das Procuradorias da República nos Estados (PRs), das Procuradorias da República nos Municípios (PRMs), das Procuradorias Regionais da República (PRRs) e da Procuradoria-Geral da República (PGR). Essa presença nacional, distribuída em unidades que atuam no primeiro, segundo e terceiro grau de jurisdição, cria condições favoráveis para a disseminação, implementação e padronização de práticas de inteligência.

A partir dessa configuração, o MPF encontra terreno institucional propício para estruturar suas rotinas internas de análise e produção de conhecimento de inteligência, fortalecendo mecanismos de coordenação vertical e horizontal e ampliando sua capacidade de atuação estratégica em temas complexos e transnacionais. Trata-se, portanto, de uma combinação estrutural que favorece a consolidação de práticas especializadas e a integração progressiva de suas unidades ao Sistema de Inteligência do Ministério Público.

Enquanto o Sistema de Inteligência do Ministério Público (SIMP) não estiver plenamente implementado, incumbirá ao Departamento de Análise e Produção do Conhecimento do Ministério Público a responsabilidade pela produção, difusão e salvaguarda dos conhecimentos de inteligência. Para o desempenho dessas funções, a norma autoriza a requisição de servidores integrantes do Ministério Público da União e de outras instituições, bem como a contratação de profissionais externos com notório conhecimento na área, assegurando flexibilidade organizacional e capacidade técnica mínima para o funcionamento inicial do sistema.

Além disso, a Resolução CNMP nº 292/2024 estabelece diretrizes orçamentárias específicas voltadas à implantação do SIMP e ao fortalecimento da atividade de inteligência ministerial. Em consonância com esse marco normativo, a Portaria CNMP nº 360/2024, que institui o Plano de Gestão para o exercício de 2025, identifica como prioridade estratégica “fomentar a integração e a atividade de inteligência no combate às organizações criminosas”. Entre as ações previstas, destacam-se a oferta de cursos especializados e a implementação da Política e do Sistema Nacional de Inteligência do Ministério Público. Tais medidas configuram estímulos normativos e orçamentários concretos ao desenvolvimento de capacidades institucionais relacionadas à atividade de inteligência, contribuindo para a consolidação de um aparato técnico e organizacional capaz de sustentar a atuação ministerial em temas de alta complexidade.

Nesse quadro, observa-se que a consolidação do SIMP enquanto arquitetura institucional - – dotada de órgãos centrais, diretrizes normativas, mecanismos de integração e estímulos orçamentários – representa apenas a primeira camada do fortalecimento da atividade de inteligência no Ministério Público. Toda estrutura institucional, porém, revela seu potencial apenas quando ativada por processos capazes de converter recursos, normas e capacidades em fluxo contínuo de produção de conhecimento. Assim, para além de sua dimensão organizacional, a inteligência ministerial deve ser compreendida como processo, marcado pela articulação entre prioridades estratégicas, demandas decisórias e rotinas analíticas. É essa passagem da arquitetura para a dinâmica, do desenho institucional para seu funcionamento efetivo, que fundamenta a discussão que se segue.

Esse movimento de estruturação institucional — simultaneamente exógeno (induzido pelo CNMP) e endógeno (internalizado pelos ramos, como o MPF) — reforça a compreensão da inteligência como instituição. Contudo, estruturas só ganham efetividade quando ativadas por processos capazes de transformar diretrizes em fluxos analíticos. É essa passagem da arquitetura formal para sua dinâmica funcional que fundamenta a análise da inteligência como processo.

### 3.2. INTELIGÊNCIA COMO PROCESSO: articulação política, prioridades estratégicas e dinâmica interna

A atividade de inteligência, além de constituir uma arquitetura institucional, deve ser compreendida como processo (Lowenthal, 2020), isto é, como uma dinâmica permanente de definição de prioridades, produção de conhecimento e assessoramento ao processo decisório. Sob essa perspectiva, o funcionamento da inteligência ministerial depende de uma cadeia decisória normativamente estruturada, que organiza a agenda de inteligência desde o plano estratégico até sua execução especializada.

Nesse arranjo, a Política Nacional de Inteligência do Ministério Público (PNIMP) representa o elemento estruturante de mais alto nível. Como política setorial instituída pelo CNMP, ela define as prioridades temáticas, os objetos de atuação, as diretrizes estratégicas e as ameaças prioritárias que devem orientar todo o processo de inteligência ministerial. Importa destacar que, ao contrário do que uma visão intuitiva poderia sugerir, a inteligência ministerial não opera de forma autônoma ou à margem do ordenamento estatal; ao contrário, encontra-se vinculada a diretrizes normativas específicas e deve observar as competências constitucionais e legais do Ministério Público.

A PNIMP desdobra-se em instrumentos sucessivos que concretizam sua agenda. O primeiro deles é a Estratégia Nacional de Inteligência do Ministério Público, responsável por traduzir as diretrizes da Política em objetivos estratégicos de médio prazo. Em seguida, o Plano Nacional de Inteligência do Ministério Público estabelece metas e prioridades anuais, definindo como a agenda estratégica será operacionalizada. Por fim, cada ramo do Ministério Público – inclusive o Ministério Público Federal – deve internalizar esses instrumentos por meio de seus Planos de Inteligência próprios, ajustados às competências específicas de sua atuação e às particularidades de seu órgão central de inteligência.

No caso do MPF, esse encadeamento implica reconhecer sua missão constitucional e sua capilaridade institucional para, a partir delas, estruturar um plano próprio de inteligência que reflita as prioridades estabelecidas pela PNIMP e pela Estratégia Nacional. O processo, portanto, não é apenas vertical, mas também adaptativo: diretrizes nacionais orientam o conjunto da instituição, enquanto cada ramo e, no limite, cada unidade, adapta sua execução conforme suas atribuições constitucionais e demandas concretas.

A compreensão da inteligência como processo exige, ainda, reconhecer a articulação entre elemento político e elemento técnico. No Ministério Público Federal, o elemento político corresponde às autoridades destinatárias do assessoramento de inteligência: Procuradores da República, Procuradores Regionais da República, Subprocuradores-Gerais da República e o Procurador-Geral da República. São esses atores que definem demandas, prioridades e necessidades informacionais, conectando a política institucional, aquilo que se deve fazer, às atividades executivas da inteligência.

O elemento técnico, por sua vez, é composto pelos servidores especializados que conduzem o processo analítico. Cabe a eles o emprego de métodos estruturados e técnicas especializadas para transformar dados dispersos em conhecimento acionável. Essa distinção reforça a necessidade de desenvolver, no interior do MPF, um corpo burocrático especializado capaz de produzir conhecimento de forma independente de outras corporações estatais, como polícias ou órgãos executivos. Tal movimento se alinha ao referencial teórico de capacidades institucionais, segundo o qual a autonomia analítica depende da consolidação de capacidades endógenas (Londero, 2021; Geliski, 2025; Madeira & Geliski, 2024).

Essa dinâmica se materializa no Ciclo de Inteligência, entendido, conforme a Doutrina da Atividade de Inteligência da Abin (2023), como a sequência de fases que organiza a produção de conhecimento: direção, planejamento, coleta, processamento, análise, difusão e retroalimentação. É nessa engrenagem que a inteligência ministerial transforma as diretrizes

políticas e estratégicas — formuladas na PNIMP e desdobradas em seus instrumentos — em produtos concretos de assessoramento.

O Quadro 2 sistematiza esses instrumentos e explicita como cada um deles se traduz em capacidades institucionais distintas. A coluna “Origem da Capacidade” indica se o impulso é exógeno (imposto pelo CNMP) ou endógeno (internalizado pelo ramo). A coluna “Tipo” especifica a natureza da capacidade criada, normativa, metodológica, processual, organizacional. Por fim, a coluna “Estágio de Desenvolvimento” evidencia que se trata de uma política ainda em fase de consolidação, demonstrando a relevância deste estudo.

**Quadro 2.** Capacidades da Institucionais Política Nacional de Inteligência do Ministério Público

<b>Instrumento da PNIMP</b>	<b>Origem da Capacidade</b>	<b>Tipo de Capacidade</b>	<b>Observações</b>	<b>Estágio de desenvolvimento</b>
Sistema Nacional de Inteligência do Ministério Público	Exógena (CNMP) + Endógena (Ramo)	Organizacional	Depende da iniciativa de cada ramo.	Em desenvolvimento
Estratégia Nacional de Inteligência do MP	Exógena (CNMP)	Normativa	Diretriz estratégica	Prevista
Plano Nacional de Inteligência do MP	Exógena (Geral CNMP) + Endógena (interno)	Normativa	Estabelece prioridades	Em desenvolvimento (2026)
Doutrina Nacional de Inteligência do MP	Exógena	Metodológica	Define conceitos, métodos e padrões.	Publicada (Res. 260/2023)
Políticas, planos e diretivas de cada ramo	Endógena	Normativa	Orientação e definição de prioridades	Em desenvolvimento
Intercâmbio de dados e conhecimentos (SIMP)	Exógena (instituição) + Endógena (execução)	Processual	Interoperabilidade sistêmica	Previsto
Planejamento do regime de cooperação	Endógena	Normativa	ACT ou Adesão à Câmara Temática do Sisbin	Em desenvolvimento
Capacitação e desenvolvimento de profissional	Endógena	Recursos humanos	CNMP, Esint, ESMPU e ações internas	Em desenvolvimento
Pesquisa e desenvolvimento tecnológico	Endógena	Recursos tecnológicos	Tecnologias específicas	Prevista
Cooperação externa (nacional/internacional)	Exógena (ACT) + Endógena (execução)	Processual	Acordos formais e canal técnico	Prevista
Recursos financeiros para a atividade	Exógena (CNMP) + Endógena (alocação interna)	Orçamentário	Destinação de recurso para AI	Previsto

<b>Instrumento da PNIMP</b>	<b>Origem da Capacidade</b>	<b>Tipo de Capacidade</b>	<b>Observações</b>	<b>Estágio de desenvolvimento</b>
Controle da atividade de inteligência ministerial	Exógena (CNMP) + Endógena (Câmaras/ revisão)	Processual	Controle de legalidade e auditabilidade	Previsto

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

A separação funcional entre o elemento político e o elemento técnico é condição estruturante para a integridade epistemológica e funcional do processo de inteligência. Conforme observa Handel (2005, p. 188–189 *apud* Do Val e Pecequilo, 2023, p. 22), a intervenção da autoridade política na formulação, filtragem ou orientação do conteúdo analítico compromete a autonomia cognitiva do analista, produz “contaminação política” e reduz a confiabilidade do conhecimento produzido<sup>9</sup>.

Para o autor, a politização ocorre quando a demanda política deixa de definir o que deve ser analisado (função legítima da autoridade em procedimento executório e do tomador de decisão) e passa a interferir em como o conhecimento é produzido ou qual conclusão deve ser alcançada, o que subverte a lógica própria da atividade de inteligência.

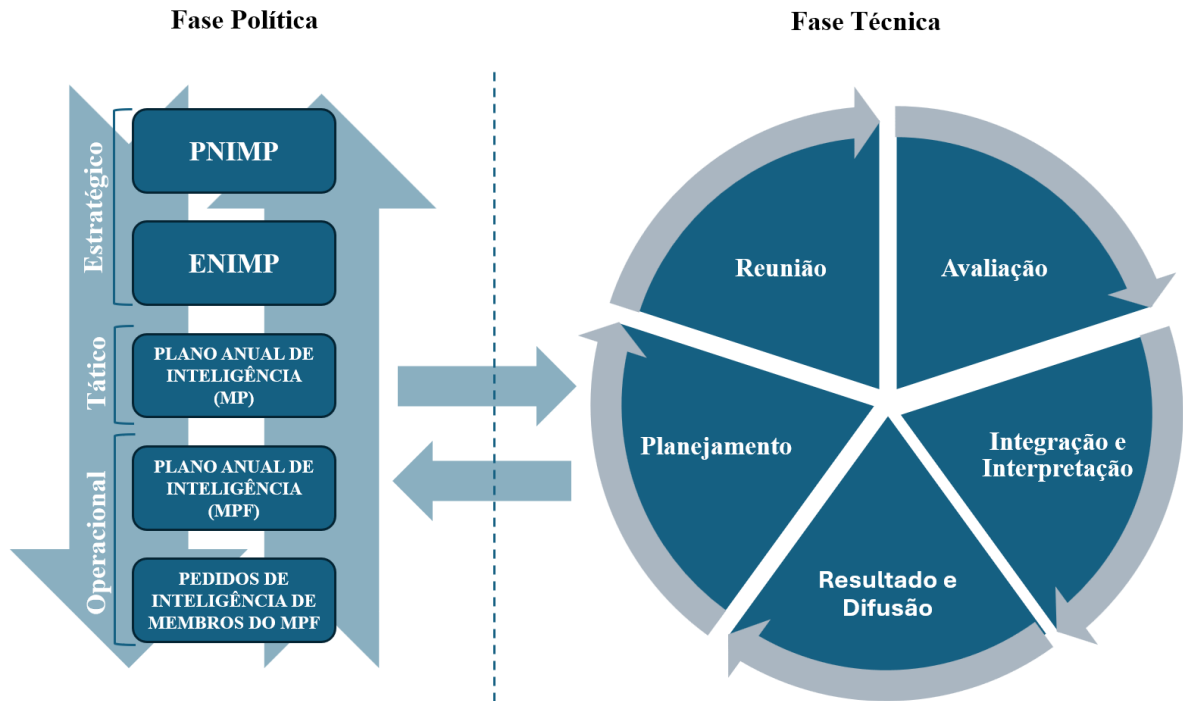
Lowenthal (2020) reforça esse argumento ao afirmar que a relação entre política e inteligência deve ser regida por uma “membrana semipermeável” que mantém separadas a definição de prioridades e necessidades informacionais do processo de produção analítica, sob pena de converter a inteligência em instrumento de confirmação de preferências políticas (Lowenthal, 2020). Essa separação, entretanto, adquire contornos específicos no contexto do Ministério Público Federal. Quando os membros — Procuradores da República, Procuradores Regionais da República, Subprocuradores-Gerais da República e o Procurador-Geral da República — atuam no exercício de funções de direção institucional ou como responsáveis pela condução da ação penal, seu posicionamento como autoridades decisórias exige que permaneçam no polo político da relação, formulando demandas e utilizando os produtos de

<sup>9</sup> Handel (2005) denominou “patologias políticas do processo de inteligência” os desvios relacionados à politização da inteligência em que o termo “político” pode ser compreendido como: 1-) política como interesse de maximização de seu poder institucional frente a outras instituições governamentais; 2-) política como um processo de negociação entre as diversas perspectivas distintas, evidenciando um compromisso político aceitável de cada organização, porém indesejável para a inteligência que em um plano ideal deve-se manter neutra diante do processo; 3-) política como politização da atividade de Inteligência, de fora para dentro de forma a distorcer e influenciar o processo de produção do conhecimento pelo analista; 4-) política como o uso político da análise inteligência, como vazamentos que justificariam a tomada de decisão e comprometeriam o processo ou as fontes utilizadas (Handel 2005, p. 188–189 *apud* Do Val e Pecequilo, 2023, p. 22)

inteligência sem interferir no processo analítico. Nessa condição, qualquer participação direta na produção do conhecimento poderia gerar risco de politização, conforme advertido por Handel (2005 *apud* Do Val; Pecequilo, 2023).

Todavia, essa lógica não impede que membros possam, quando formalmente desatribuídos de suas funções finalísticas e incorporados a equipes especializadas destinadas exclusivamente à atividade de inteligência, atuar como produtores de conhecimento. Nesses casos, desde que submetidos às mesmas salvaguardas metodológicas, éticas e procedimentais aplicáveis aos servidores técnicos, sua atuação não implicaria, em princípio, contaminação política do processo analítico. Trata-se de reconhecer que a fronteira entre política e técnica não é ontológica, mas funcional: o risco de politização emerge não da condição de membro, mas do exercício simultâneo de autoridade decisória e atividade analítica. Assim, a integridade do processo depende da delimitação clara dos papéis — autoridade como demandante e destinatária, corpo técnico (servidores ou membros destacados) como produtor qualificado — garantindo que o conhecimento de inteligência seja orientado por método, evidência e rigor, e não por interesses conjunturais. O diagrama (figura 2) a seguir reforça a separação funcional entre a fase política e a fase técnica.

**Figura 2.** Divisão funcional entre as fases políticas e técnicas no processo de requisição e produção de conhecimento.



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

A Figura 2 ilustra a separação funcional entre essas fases políticas e técnicas, destacando como a definição de prioridades (fase política) orienta, mas não interfere metodologicamente, na produção do conhecimento (fase técnica). Essa separação será fundamental para compreender, na seção subsequente, a relação entre inteligência e combate ao crime organizado. Sob essa ótica, o processo de inteligência articula três níveis: o nível estratégico (PNIMP), o nível tático (planos nacionais e institucionais) e o nível operacional (execução do ciclo de inteligência).

A complementaridade entre PNI, PNISP e PNIMP também se revela no processo, especialmente no âmbito da identificação de ameaças, conforme pode ser observado no quadro abaixo. Embora compartilhem categorias como terrorismo, criminalidade organizada, corrupção e ataques cibernéticos, cada política as ressignifica conforme seu público-alvo e suas finalidades de acordo com suas atribuições. No caso da PNIMP, tais ameaças são enquadradas sob a perspectiva da persecução penal, da tutela coletiva e da proteção do regime democrático, com ênfase no enfrentamento da macrocriminalidade organizada.

O Quadro 3 evidencia que a PNIMP seleciona e prioriza ameaças específicas, configurando, assim, a agenda da inteligência ministerial. Essa seleção dá concretude ao processo decisório e permite compreender como a inteligência, enquanto processo, estrutura prioridades e orienta a atuação institucional.

**Quadro 3.** Ameaças definidas pelas políticas de inteligência

<b>Tipo de Ameaça</b>	<b>PNI</b>	<b>PNISP</b>	<b>PNIMP</b>
Ações Contrárias ao Estado Democrático de Direito	Sim	Sim	Sim
Ameaças a Grupos Vulneráveis/Interesses Sociais	Não Mencionado	Não Mencionado	Sim
Armas de Destruição em Massa / Uso Dual	Sim	Não Mencionado	Não Mencionado
Ataques Cibernéticos / Ações no Espaço Cibernético	Sim	Sim	Sim
Corrupção	Sim	Sim	Sim
Criminalidade Organizada / Crime Organizado	Sim	Sim	Sim
Criminalidade Violenta	Não Mencionado	Sim	Não Mencionado
Espionagem	Sim	Não Mencionado	Sim
Infiltração / Recrutamento (dentro da Instituição)	Não Mencionado	Não Mencionado	Sim
Interferência Externa / Ações contrárias à Soberania Nacional	Sim	Não Mencionado	Não Mencionado
Lavagem de Dinheiro	Não Mencionado	Sim (Junto com Evasão de Divisas)	Sim
Propaganda Adversa	Não Mencionado	Não Mencionado	Sim
Proteção de Infraestruturas Críticas	Sim (Implícito em Ações Contrárias ao E.D.D. e Sabotagem)	Sim	Sim (Implícito em Ações Contrárias ao E.D.D.)
Sabotagem	Sim	Não Mencionado	Sim
Terrorismo	Sim	Não Mencionado	Sim

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Essa abordagem processual evidencia que a institucionalização da atividade de inteligência vai além da criação de estruturas formais: implica a definição de agendas, a construção de prioridades, a organização de fluxos informacionais e a mediação constante entre conhecimento especializado e decisão institucional. Com isso, a inteligência como processo fortalece a atuação finalística do Ministério Público Federal, qualificando a análise, reduzindo assimetrias informacionais e ampliando a capacidade da instituição de operar em ambientes de elevada complexidade e mutabilidade.

### 3.3. INTELIGÊNCIA COMO PRODUTO: conhecimentos, análises e metodologias

A terceira dimensão analítica da atividade de inteligência refere-se à inteligência como produto, isto é, ao conjunto de conhecimentos que resulta do processo analítico e é destinado a subsidiar decisões estratégicas, táticas e operacionais do Ministério Público. Se, nas seções anteriores, a inteligência foi examinada como instituição (SIMP) e como processo (PNIMP, estratégia e planos), aqui o foco desloca-se para aquilo que a atividade efetivamente entrega: os tipos de conhecimento produzidos, suas relações com o tempo, seus propósitos e o modo como tais produtos contribuem para qualificar a atuação do Ministério Público Federal no enfrentamento da macrocriminalidade organizada.

A Política Nacional de Inteligência do Ministério Público explicita que a finalidade da atividade de inteligência é fornecer assessoramento qualificado às autoridades e aos órgãos executórios, por meio da produção de conhecimento sistematizado, rastreável e orientado à decisão. Nessa perspectiva, a inteligência ministerial não se confunde com a investigação criminal. Enquanto esta se volta à obtenção de prova para fins de responsabilização jurídica, aquela tem por objetivo produzir conhecimento voltado à interpretação de problemas complexos, à antecipação de cenários e ao apoio estratégico à persecução penal e à defesa de direitos coletivos.

A literatura especializada converge nesse ponto. Phythian (2013, 2017) caracteriza a inteligência como um tipo de conhecimento produzido em ambiente de incerteza estrutural, voltado a informar decisões futuras. Marrin (2011, 2014), por sua vez, descreve o produto de inteligência como o resultado de um esforço analítico que busca “a melhor explicação possível” diante de dados incompletos e, muitas vezes, enganosos, distinguindo-o claramente da lógica probatória típica do processo penal. A incompletude de dados é um fator que singulariza a produção de conhecimento de inteligência de outros métodos, como o Método de produção do conhecimento científico. A temporalidade é outro fator singular, já que o analista de inteligência

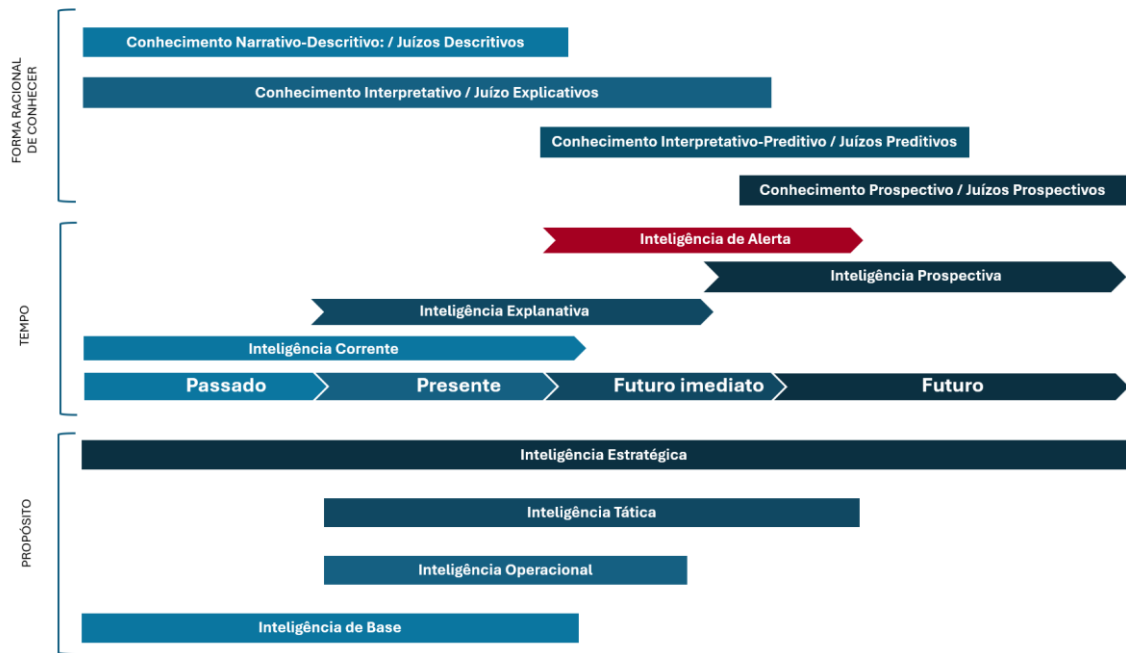
nem sempre está afastado do tempo conjuntural, e mais próximos da explosão, da novidade sonante, tempo do cronista, que dificulta a compreensão dos tempos, suas causas e efeitos (Braudel, 2014, p. 44-45)).

No caso do Ministério Público, a PNIMP indica que a atividade de inteligência deve produzir, entre outros, conhecimentos voltados ao acompanhamento e avaliação de conjunturas relevantes; à identificação de ameaças, riscos e oportunidades; ao mapeamento de organizações criminosas e de suas redes de apoio; à elaboração de análises prospectivas e cenários; à geração de alertas sobre eventos críticos; e à salvaguarda institucional. Esses produtos se distribuem em diferentes níveis temporais (curto, médio e longo prazo) e em distintas escalas de atuação (estratégica, tática e operacional), compondo um portfólio que permite ao MPF transitar da resposta reativa à atuação antecipatória.

Como a Doutrina da Atividade de Inteligência do Ministério Público é de acesso restrito, a discussão sobre tipos de conhecimento e suas formas racionais de produção pode ser iluminada pela Doutrina da Atividade de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN, 2023), utilizada aqui como *proxy* metodológica ostensiva.

Essa doutrina distingue, de modo sistemático, diferentes formas racionais de conhecer associadas aos produtos de inteligência: conhecimentos narrativo-descritivos, voltados à descrição de fatos; conhecimentos interpretativo-explicativos, voltados à compreensão causal; conhecimentos interpretativo-preditivos, orientados à estimativa de desdobramentos; e conhecimentos prospectivos, que constroem cenários e futuros possíveis. Essas formas se associam a temporalidades específicas, como passado, presente, futuro imediato e futuro ampliado, e a propósitos distintos, como inteligência estratégica, tática, operacional ou de base. Embora concebida para o sistema executivo, essa matriz conceitual, sistematizada no quadro abaixo, é compatível com as necessidades da inteligência ministerial e auxilia na compreensão das expectativas normativas da PNIMP quanto à densidade analítica dos produtos esperados. O quadro conceitual apresentado corresponde diretamente à representação gráfica sintetizada na Figura 3, que organiza tipos de conhecimento, temporalidades e propósitos analíticos.

**Figura 3.** Tipos de conhecimento e propósito do conhecimento de inteligência em relação ao tempo



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa e na Doutrina da Atividade de Inteligência da Abin (2023)

A Figura 3 permite visualizar a distribuição dos produtos de inteligência segundo seu propósito (estratégico, tático, operacional), suas bases racionais (descritiva, explicativa, preditiva, prospectiva) e suas temporalidades. Essa representação é fundamental para compreender como o MPF pode estruturar um portfólio diversificado de produtos analíticos capazes de sustentar investigações complexas e decisões estratégicas no enfrentamento ao crime organizado. A partir dessa chave interpretativa, pode-se observar que produtos como o acompanhamento de conjuntura combinam conhecimento descritivo e explicativo sobre o presente, permitindo ao Ministério Público monitorar mudanças em ambientes políticos, econômicos, criminais e institucionais que impactam sua atuação. A análise de ameaças, riscos e oportunidades envolve juízos explicativos e preditivos, ao estimar probabilidade e impacto de eventos adversos. O mapeamento de organizações criminosas constitui um produto tipicamente explicativo-preditivo, pois busca reconstruir estruturas, fluxos, governança e vulnerabilidades de grupos ilícitos que operam em rede. Já análises de cenários e avaliações prospectivas aproximam-se do conhecimento prospectivo, ao explorar tendências e futuros possíveis.

A literatura de Estudos de Inteligência ajuda a dimensionar as dificuldades inerentes à produção desses produtos. Phythian (2013, 2017) enfatiza que o analista trabalha em ambiente

de informação incompleta, marcado pela negação ativa, pela opacidade e pela impossibilidade de replicação. Marrin (2011, 2014), utilizando a metáfora do “quebra-cabeça sem bordas”, reforça a natureza interpretativa do trabalho analítico, em que peças faltam ou são deliberadamente enganosas.

Em contextos de macrocriminalidade organizada, grupos criminosos atuam de modo a produzir opacidade informacional, dificultando a apreensão direta de suas dinâmicas. Nesse ambiente, a inteligência precisa recorrer a mecanismos de antecipação e construção analítica que não se limitem ao presente observável. Como argumenta Cruz (2022), a atividade de inteligência possui uma função informacional prospectiva, orientada à elaboração de interpretações sobre futuros possíveis, mediante o uso disciplinado da imaginação institucional, da modelagem analítica e da formulação de hipóteses. Assim, mais do que descrever o estado atual das ameaças, a inteligência deve produzir conhecimento capaz de projetar desdobramentos, oferecer alertas fundamentados e ampliar a capacidade da instituição de se preparar para cenários alternativos, fortalecendo sua atuação estratégica.

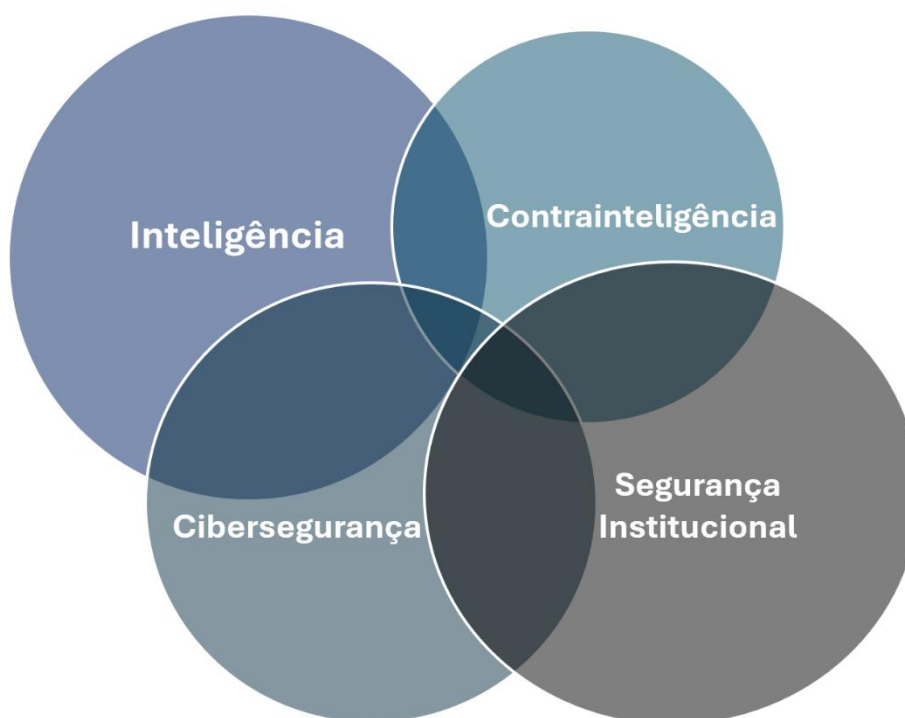
O mapeamento de organizações criminosas assume lugar central nesse conjunto de produtos. Envolve técnicas como análise de vínculos, análise de redes ilícitas, identificação de fluxos financeiros, reconstrução de cadeias de comando e integração de bases heterogêneas. Seu propósito é oferecer uma compreensão sistêmica da lógica que sustenta as atividades ilícitas, permitindo identificar vulnerabilidades exploráveis e orientar estratégias investigativas e preventivas. Essa abordagem, desloca a atuação do MPF de uma postura reativa para uma atuação estratégica, voltada à antecipação e desestabilização de estruturas ilícitas.

Outro conjunto relevante de produtos diz respeito às análises de conjuntura, ambiente e tendências. Esses produtos permitem acompanhar movimentos emergentes na economia ilícita, transformações tecnológicas, alterações em padrões de violência, reconfigurações de alianças criminosas e variações na permeabilidade institucional. Dialogando com Cruz (2022), é possível afirmar que tais análises ampliam a capacidade do MPF de construir sentido institucionalizado sobre fenômenos complexos, estruturando decisões de médio e longo prazo.

A inteligência de alerta e as avaliações prospectivas, por sua vez, cumprem papel especial na antecipação de riscos. Utilizam técnicas como cenarização, hipóteses alternativas e identificação de gatilhos críticos. Marrin (2011, 2014) destaca que tais produtos reduzem assimetrias informacionais entre o Estado e seus adversários, aumentando a resiliência institucional. No contexto do Ministério Público, isso significa oferecer condições para ações preventivas e coordenação interinstitucional.

No campo da salvaguarda institucional, os produtos têm foco na proteção de ativos sensíveis — pessoas, informações, sistemas, processos decisórios e reputação — diante de ameaças como infiltração, espionagem, sabotagem e ataques cibernéticos. A produção sistemática desse tipo de conhecimento, como diversos autores enfatizam, fortalece a resiliência e a autonomia institucional do MPF. A Figura 4 articula inteligência, contrainteligência, cibersegurança e segurança institucional, demonstrando a origem histórica da agenda de inteligência no MP — inicialmente vinculada à Política de Segurança Institucional — e sua posterior expansão para processos e funções analíticas independentes.

**Figura 4.** Inteligência, contrainteligência e segurança institucional



Fonte: elaborado pelo autor.

A relevância dos produtos de inteligência também se projeta na própria constituição da capacidade institucional, uma vez que a entrega recorrente de análises qualificadas gera acúmulos analíticos, padrões comparativos, séries históricas e repertórios interpretativos. Tais elementos não apenas informam decisões pontuais, mas consolidam a autonomia cognitiva do Ministério Público, permitindo que o órgão reduza dependência excessiva de informações externas e desenvolva expertise própria em temas de alta complexidade.

Por fim, a qualidade e a legitimidade desses produtos dependem da adoção de métodos formais de produção de conhecimento. Phythian (2013) e Marrin (2011, 2014) sublinham a importância da explicitação de hipóteses, do uso de técnicas estruturadas, da avaliação crítica de evidências e da rastreabilidade analítica como mecanismos essenciais de proteção contra vieses cognitivos e interferências políticas. No âmbito do MPF, essa blindagem metodológica é condição para que o conhecimento produzido seja confiável, auditável e defensável. Assim compreendida, a inteligência como produto não se reduz a relatórios, mas constitui capacidade institucional central, orientada à antecipação, proteção e transformação da atuação do Ministério Público no enfrentamento da macrocriminalidade organizada.

#### 4. CONCLUSÕES FINAIS

O presente estudo partiu da seguinte questão central: a atividade de inteligência pode ser considerada uma capacidade institucional do Ministério Público Federal para o enfrentamento da macrocriminalidade organizada? A relevância dessa indagação decorre do fato de que o crime organizado contemporâneo opera em ambientes marcados por opacidade informacional, estruturas ilícitas altamente adaptativas e dinâmicas transnacionais, exigindo do Estado arranjos institucionais capazes de atuar para além da lógica reativa tradicionalmente associada à persecução penal. Nesse sentido, compreender o modo como a inteligência ingressa na agenda do Ministério Público e se transforma em instrumento estruturante de sua atuação não é apenas um exercício conceitual: constitui-se como etapa fundamental para avaliar seu potencial de fortalecimento do processo decisório, da capacidade investigativa e da proteção institucional.

A fim de responder ao problema de pesquisa, adotou-se uma abordagem analítica que combinou a literatura de Estudos de Inteligência com o referencial teórico de capacidades institucionais aplicados ao Ministério Público. Tal combinação permitiu construir um arranjo teórico que integrou duas tradições distintas: de um lado, os marcos conceituais que explicam a inteligência como processo cognitivo e organizacional; de outro, os estudos que tratam das condições institucionais necessárias para que organizações públicas desenvolvam competências endógenas. Esse arcabouço foi operacionalizado por meio da análise da inteligência em três dimensões — instituição, processo e produto — que funcionaram como lentes para interpretar a forma como a atividade vem sendo incorporada ao MPF.

Os resultados demonstraram que a institucionalização da inteligência no Ministério Público Federal se materializa inicialmente por meio da criação de estruturas formais, políticas nacionais, diretrizes e sistemas de coordenação (capacidade institucional exógena). Trata-se de um movimento recente, ainda em fase de implementação, mas que estabelece as condições mínimas para que a inteligência deixe de ser atividade fragmentada e passe a constituir componente permanente da arquitetura organizacional do MPF.

Na dimensão processual, evidenciou-se que a PNIMP, a Estratégia Nacional e os Planos Anuais de Inteligência organizam prioridades, orientam decisões e estabelecem rotinas de interação entre autoridades (fase política) e analistas (fase técnica). Esse movimento gera capacidade institucional endógena ao promover a internalização de métodos, a especialização de quadros e a formação de um corpo burocrático qualificado — pressuposto essencial para autonomia e independência em relação a outros órgãos do Estado.

Ao analisar a inteligência como produto, verificou-se que a atividade de inteligência entrega ao MPF conhecimentos estratégicos, táticos e operacionais capazes de qualificar a persecução penal e proteger ativos sensíveis da instituição. Esses produtos incluem mapeamentos de organizações criminosas, diagnósticos estruturais, análises prospectivas, inteligência de alerta e avaliações sobre riscos e vulnerabilidades. Ao produzir conhecimento rastreável, consistente e orientado aos objetivos institucionais, a atividade de inteligência amplia a autonomia cognitiva do MPF, reduz dependências informacionais externas e permite que a instituição atue em posição menos reativa e mais antecipatória — característica essencial para lidar com adversários organizados, adaptativos e transnacionais.

A partir desse conjunto de evidências, o estudo conclui que a atividade de inteligência se configura como uma capacidade institucional do Ministério Público Federal, ainda que em processo contínuo de internalização dessa agenda. Trata-se de uma capacidade que já apresenta bases normativas, organizacionais e metodológicas suficientemente delineadas para ser reconhecida como parte integrante da estrutura institucional do MPF, mas que ainda depende de consolidação interna — especialmente no que diz respeito à apropriação, difusão e estabilização de rotinas analíticas pelos próprios quadros da instituição.

Tal capacidade emerge da combinação entre (i) arranjos organizacionais federativos (instituição), (ii) processos decisórios e fluxos analíticos formalizados (processo) e (iii) produtos informacionais qualificados (produto). Considerando que, até a data de conclusão deste trabalho, a Política Nacional de Inteligência do Ministério Público e o SIMP ainda não haviam sido plenamente implementados, trata-se de uma capacidade em formação, cujo amadurecimento dependerá da continuidade do investimento normativo, organizacional e metodológico.

Por fim, a pesquisa propõe que a incorporação plena da atividade de inteligência à persecução penal do MPF oferece a oportunidade de repensar o modelo institucional de enfrentamento da macrocriminalidade organizada. Ao assumir a inteligência como instrumento estruturante — e não como atividade acessória — o Ministério Público pode desenvolver uma cultura analítica robusta, capaz de sustentar investigações mais densas, decisões mais fundamentadas e estratégias mais eficazes diante de organizações criminosas complexas e adaptativas. Em um contexto de ameaças crescentes, a inteligência não se apresenta como opção, mas como condição para a eficácia institucional. Assim, o fortalecimento contínuo de suas bases normativas, metodológicas e organizacionais revela-se essencial para que o MPF cumpra seu mandato constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses

sociais, atuando de maneira estratégica, antecipatória e integrada no enfrentamento da macrocriminalidade organizada.

## REFERÊNCIAS

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência. **Doutrina da Atividade de Inteligência**. Brasília: ABIN, 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002**. Regulamenta o Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN. Diário Oficial da União, Brasília, 2002.

BRASIL. **Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016**. Institui a Política Nacional de Inteligência – PNI. Diário Oficial da União, Brasília, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 10.777, de 23 de setembro de 2021**. Institui a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública – PNISP. Diário Oficial da União, Brasília, 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999**. Cria o Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN e a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN. Diário Oficial da União, Brasília, 1999.

BRASIL, **Política Nacional de Inteligência**. Brasília: Abin, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Resolução nº 260, de 28 de março de 2023**. Institui a Doutrina de Inteligência do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resoluo-n-260-20231.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Planejamento Estratégico Nacional: Ministério Público 2020/2029**– Brasília: CNMP, 2019. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Final-LivretoCNMP-PlanejamentoEstrategico.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Resolução nº 292, de 28 de maio de 2024**. Institui a Política Nacional de Inteligência do Ministério Público e o Sistema de Inteligência do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-n-292.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.693, de 6 de setembro de 2023**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência. Brasília, DF: Presidência da República.

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11693.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11693.htm). Acesso em: 5 nov. 2025.

BRAUDEL, Fernand. História e Ciências Sociais. A Longa Duração. *In* BRAUDEL, F. **Escritos obre a História**. 3ed. São Paulo: Perspectiva, 2014.

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público 2020–2029**. Brasília: CNMP, 2019.

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 156, de 1º de agosto de 2016**. Institui a Política de Segurança Institucional do Ministério Público. Diário Oficial da União, Brasília, 2016.

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 260, de 7 de novembro de 2023**. Institui a Doutrina da Atividade de Inteligência do Ministério Público. Diário Oficial da União, Brasília, 2023.

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 292, de 18 de dezembro de 2024**. Institui o Sistema de Inteligência do Ministério Público – SIMP e a Política Nacional de Inteligência do Ministério Público – PNIMP. Diário Oficial da União, Brasília, 2024.

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Portaria nº 360, de 18 de dezembro de 2024**. Aprova o Plano de Gestão 2025 do CNMP. Brasília, 2024.

CRUZ, Anna. O que será: notas sobre a função informacional prospectiva da Atividade de Inteligência. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília, n. 17, 2022.

CSMPF – Conselho Superior do Ministério Público Federal. **Resolução CSMPF nº 146, de 5 de agosto de 2013**. Cria o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado no âmbito do Ministério Público Federal e dá outras providências. DMPPF-e, Brasília, DF, 20 set. 2013. Caderno Extrajudicial, p. 13.

CSMPF – Conselho Superior do Ministério Público Federal. **Resolução CSMPF nº 243, de 13 de fevereiro de 2025**. DOU, Brasília, DF, 17 fev. 2025. Seção 1, p. 123. Também publicada em: DMPPF-e, Brasília, DF, 17 fev. 2025. Caderno Extrajudicial, p. 1.

DO VAL, Louise; PECEQUILO, Cristina Soreanu. Inteligência e Política Externa: mapeando a comunidade de inteligência dos EUA. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 18–31, 2023.

GELISKI, Leonardo. **A política das políticas dos promotores: os grupos anticrime organizado do Ministério Público brasileiro**. 2025. 404 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2025.

GILL, Peter; PHITHYAN, Mark; MARRIN, Stephen (Eds.). **Intelligence Theory: Key Questions and Debates**. 2. ed. London: Routledge, 2020.

GILL, Peter. Theories of intelligence: where are we, where should we go and how might we proceed? In: GILL, Peter; MARRIN, Stephen; PHYTHIAN, Mark (ed.) **Intelligence theory: key questions and debates**. New York: Routledge, 2009, p. 208-226.

GILL, Peter; PHYTHIAN, Mark. **What Is Intelligence Studies? The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs**, v. 18, n. 1, p. 5-19, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/23800992.2016.1150679>. Acesso em: 11 jul. 2024.

HANDEL, Michael. Intelligence and the Uses of Information. In: HEUER, Richards J.; PHERSON, Randolph H. (Eds.). **Handbook of Intelligence Studies**. London: Routledge, 2005. p. 182–203.

LONDERO, Daiane. **O desenvolvimento de capacidades institucionais do Ministério Público Federal no combate à corrupção (1988-2018)**. Tese (Doutorado) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas: Porto Alegre, 2021.

LOWENTHAL, Mark. **Intelligence: From Secrets to Policy**. 8. ed. Washington, DC: CQ Press, 2020.

MADEIRA, Lígia Mori; LONDERO, Daiane; GELISKI, Leonardo. A persecução penal nas varas federais especializadas brasileiras: cartografia dos processos de lavagem de dinheiro, organização criminosa e crimes contra o sistema financeiro nacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 5, art. e2023-0383, 2024.

MARRIN, Stephen. Improving Intelligence Studies as an Academic Discipline. **Intelligence and National Security**, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/02684527.2014.952932>. Acesso em: 11 jul. 2024.

MARRIN, Stephen. **Improving Intelligence Analysis: Bridging the Gap Between Intelligence Producers and Consumers**. London: Routledge, 2011.

PRUNCKUN, Hank. **Handbook of Scientific Methods of Inquiry for Intelligence Analysis**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2019.

PHYTHIAN, Mark. Intelligence analysis and social science methods: exploring the potential for and possible limits of mutual learning. **Intelligence and National Security**, v. 32, n. 5, p. 600-612, 2017.